

PROCESSO DE EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA

Osni Cordeiro Mattozo¹

Orientador: Brasiliano Borges Brasil²

RESUMO

Com base no Código de processo Civil, Constituição Federal e Legislação este artigo visa analisar:

- Conceito de Fazenda Pública;
- A Constituição Federal e o regime de execução contra a Fazenda Pública;
- O poder publico em juízo e a análise do procedimento;
- As normas processuais de proteção a fazenda pública- Evolução;
- A efetividade do processo de execução contra a Fazenda Pública;
- As causas e conseqüências das prerrogativas e privilégios da fazenda pública adotadas pelo ordenamento jurídico vigente.

Palavras Chaves: Processo de execução Contra a Fazenda Pública, Prerrogativas e procedimentos especiais e precatórios.

ABSTRACT

Based on the Civil Procedure Code, the Constitution and legislation this article aims to analyze:

- Concept of State;
- The Federal Constitution and the enforcement regime against the State;
- The public power in judgment and analysis of the procedure;
- The procedural protection standards the farm publication Evolution;
- The effectiveness of the enforcement proceedings against the State;
- The causes and consequences of the prerogatives and privileges of the Exchequer adotadas by current law.

Key Words: Process Execution Against Public Finance, Privileges and special and precatórios procedures.

1. INTRODUÇÃO

Ao longo da evolução jurídica brasileira, o regime de satisfação dos débitos oriundos da Administração Pública vem traçando caminho contrário a efetividade processual, em virtude das prerrogativas e privilégios dos quais se beneficia.

Sabe-se que estas prerrogativas concedidas à Fazenda Pública têm a finalidade de resguardar o patrimônio público para que não seja livremente alienado ou

¹ Acadêmico do curso de Direito do Centro Universitário de Varzea Grande (UNIVAG). Email: w.1608@hotmail.com.

² Professor do Centro Universitário de Varzea Grande (UNIVAG). Email: bk1@terra.com.br

onerado, pois em verdade estes bens estão apenas sobre sua administração sendo, portanto, indisponíveis a mera vontade do administrador.

A execução em si é um instituto processual que tem como finalidade precípua a satisfação do credor diante do título executivo pleno, ou seja, imbuído de certeza, liquidez e exigibilidade. O credor na cobrança deste título realizada pelas vias judiciais tem a faculdade, caso inexistir a voluntariedade do devedor, de requerer a penhora dos seus bens para o adimplemento da dívida.

Os débitos somente serão adimplidos se estiverem previamente incluídos no orçamento do respectivo órgão.

Será elucidado, ainda, que essas regras processuais que atendem aos interesses da Fazenda Pública possuem elementos que deveriam ser usados pelo Administrador para o planejamento e organização das finanças, com a previsão do desembolso, têm servido de instrumento procrastinador e incentivador da inadimplência. E verificado se as regras de satisfação de crédito do poder público atendem aos anseios do particular quanto ao recebimento do crédito.

Nesta senda, objetivando-se averiguar um tema tão atual e de tamanha importância social é que analisaremos o regime de Execução contra a Fazenda Pública.

O marco inicial deste tema trata-se de questão controversa dentre os doutrinadores, alguns acreditam que os bens públicos sempre foram impenhoráveis, pelo simples fato de serem públicos, para os demais a origem desta intangibilidade deu-se pelas supracitadas Ordenações, isto é, apenas quando houve citação normativa que torna-se esses bens intangíveis.

No entanto, a primeira constituição que deu importância e registrou o tema em seu texto foi a Constituição de 1934, a partir desta o Brasil tornou-se o único país do mundo que constitucionalizou o regime de Execução contra a Fazenda Pública.³

Esta previsão constitucional anuncia a forma pela qual a Fazenda Pública dos entes federados poderá ser executada, ou seja, quando o Poder Público figura como devedor nos negócios jurídicos. É evidente que o constituinte desde a primeira citação na constituição de 1934 teve a intenção de proteger o Poder Público, dando um regime diferenciado de execução para a administradora dos bens e interesses públicos e, neste sentido a atual constituição dispõe do art. 100 que normatiza este processo.

“Artigo 100. À exceção dos créditos de natureza alimentícia, os pagamentos devidos pela Fazenda

³ Palestra transcrita no sítio eletrônico: www.cjf.jus.br.

Federal, Estadual ou Municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim"⁴

Nesta senda, livre de especificações sobre o exato momento em que o Estado preocupou-se em regular e diferenciar o processo de execução contra a fazenda pública sabe-se que o surgimento dos precatórios estabelece ligação direta com “*as características dos bens públicos estabelecidas pelo direito brasileiro*”⁵.

Assim a Constituição de 1988 distingue e privilegia o poder Público nos processos de execução da seguinte forma:

- Primeiramente crava seus bens com o princípio de inalienabilidade, ou seja, aqueles bens que possuem finalidade pública não podem ser alienados livremente pela Administração;
- São imprescritíveis, significa dizer que não são passíveis de usucapião;
- E a mais importante trata da Impenhorabilidade dos bens, isto a difere o devedor particular, pois normalmente um bem seria utilizado como garantia de satisfação do credor, mas quando se trata de execução contra a fazenda pública entende-se que por serem os bens de domínio público não podem ser penhorados pela má atuação da Administração.

As características supracitadas são garantidas pela atual Constituição em seus artigos 37, inciso XXI; 100 e parágrafos; 183 parágrafo 3º e 191 parágrafo único.

Em virtude da impenhorabilidade dos bens públicos é que se fez necessário a implementação de outro método para a satisfação do credor, assim surgiu o instituto do precatório como única forma de adimplemento da dívida contraída pela Administração Pública.

Diante da inadimplência do devedor, o credor poderá optar por duas formas de cobrança conforme a personalidade jurídica de seu devedor, sendo este um particular poderá munir-se dos direitos e garantias assegurados pelos direitos reais que dispõe o pátrio Código Civil, mas em se tratando de Fazenda Pública a responsabilidade patrimonial do Estado também surge com a dívida não adimplida, porém a forma de

⁴ CF 1988

⁵ <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=12276&p=3>

executar este devedor dar-se-á de maneira diferente, na maioria das vezes mais lenta que a interposta contra a iniciativa privada.

Isso ocorre porque os bens públicos são imbuídos de impenhorabilidade o que impede que sejam dados em garantia, ou seja, vendidos para o pagamento de dívida pública.

Nota-se, então, que a responsabilidade patrimonial do Estado anterior a carta constitucional de 1988 era bem maior, assim após a sua promulgação em busca de proteger os bens considerados de domínio público adotou-se privilégios e distinções favoráveis à Administração Pública.⁶ No entanto, essas prerrogativas não podem servir como instrumento facilitador à inadimplência, pois desta forma perdem toda a sua razão de ser.

Acerca deste tema existem vários tipos de discussões, uma delas trata da real efetividade deste processo diante de tantos privilégios, que será tratado no Capítulo IV deste trabalho.

2. Conceito de fazenda Pública e outras disposições acerca de sua atuação nos processos

O termo fazenda significava “coisa que se faz ou foi feita”. Assim também começaram a ser denominadas as produções manuais, bem como as obras ou produtos, e à estes foi atribuído o sinônimo de "mercadorias", "gêneros" ou "bens" transportados ou amealhados ou que podiam ser transformados em riqueza. E desta decorreu a atual designação da repartição de finanças do Estado, chamadas Fisco ou Tesouro, que cuida de seus haveres, bens, produtos, renditos, rendas, contribuições, créditos tributários ou não-tributários como: Fazenda Real, Fazenda Nacional ou Fazenda Pública.⁷

*“O interesse em conceituar a locução Fazenda Pública e saber qual a sua amplitude está intimamente ligado à questão das prerrogativas que esta goza em juízo”*⁸, estas palavras do Procurador-Chefe da União do Estado de Recife evidenciam a importância incontestável deste estudo, uma vez que a identificação inadequada dos órgãos ou instituições que podem assim ser consideradas resultará na carência da ação por falta de legitimidade da parte.

É complicado e dificultoso limitar esta denominação, nem será esta a intenção deste trabalho, tendo em vista que esta expressão não pode ser utilizada

⁶ Silva

⁷ <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5934>

⁸ MARCUS VINICIUS LIMA FRANCO

exclusivamente para designar o Estado em juízo, um exemplo disso é a União que nas ações de natureza fiscal é chamada de Fazenda Nacional, bem como o Código de Processo Civil que em vários trechos menciona a expressão “Fazenda Pública” com diferentes interpretações, como nos artigos 910 CPC 2015.⁹

Desta mesma maneira o Hélio do Valle Pereira, descreve que:

"O termo *fazenda* entrosa-se com o perfil econômico do ente público. A palavra, em sentido amplo, é sinônimo de patrimônio ou riquezas de uma pessoa. Seu uso mais difundido refere-se às finanças estatais, não casualmente se aplicando o vocábulo para designar a pasta que, nos âmbitos federal e estadual, cuida do dinheiro governamental, ainda que no campo municipal prefira-se a enunciação secretaria de finanças"¹⁰

Ante a necessidade de se ter ao menos traços delineadores do que vem a ser a Fazenda Pública, alguns doutrinadores consideram-na como a personificação do Estado em juízo, cuja responsabilidade consiste na administração financeira do Estado, assim segue este entendimento o trecho abaixo:

“A explicação desse termo talvez esteja mais no direito administrativo e financeiro do que no processo civil. Fazenda pública, na verdade, indica as finanças públicas, os órgãos responsáveis pela arrecadação tributária, corporifica o Estado em seu aspecto patrimonial. (...) Esclarece-se tal denominação, porque é o patrimônio público, em última análise, que poderá a vir suportar os encargos da demanda. A Fazenda Pública representa a personificação do Estado em juízo, conforme escólio de Cândido Rangel Dinamarco.”¹¹

O conceito de Fazenda Pública atualmente procura se desvincular da noção do atributo meramente administrativo, como previa o CPC em 2015, dever-se-á interpretá-la como sendo todo o Poder Público em juízo.

Então, esta expressão abrange a União, os Estados Federados, o Distrito Federal, os Municípios, as autarquias e as fundações públicas, alcançando, ainda os bens de empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público e os das concessionárias do serviço público, quando afetados à prestação do serviço, pois não são suscetíveis de penhora.¹²

⁹ MARCUS VINICIUS LIMA FRANCO

¹⁰ PEREIRA, Hélio do Valle. **Manual da Fazenda Pública em juízo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

¹¹ idem

¹² Marcus vinicius

Ante o exposto, temos que a expressão Fazenda Pública, fazenda derivada do latim *facenda* designa as finanças públicas, bem como o conjunto de bens que a integra que possuam finalidade pública e, as entidades abrangidas por este conceito são as de direito público interno (observando-se que não se aplica esse procedimento as empresas públicas, às sociedades de economia mista, nem as fundações de direito privado).

3. A Constituição Federal e o regime de execução contra a fazenda pública

Como supracitado, a atual constituição federal preocupou-se em regular o processo de execução contra a fazenda pública de maneira distinta da qual atribui aos particulares em geral.

Isso ocorre porque o patrimônio que está sob sua administração e está *“em princípio destinado a uma finalidade pública não pode ser livremente alienado ou onerado e mesmo aqueles que não possuem tal finalidade possuem cuidados especiais para sua alienação”*¹³, tais como os previstos no art.101 da lei 9636/98 (dispõe sobre alienação de bens imóveis de domínio da União).

A responsabilidade patrimonial do Estado perante sua inadimplência é exigida de maneira diferente da dispensada ao particular, esta assegurará os bens públicos da penhora e da alienação judicial, e mesmo que houvesse a possibilidade de penhora esta não resultaria na satisfação do credor, uma vez que o bem não pode permanecer com o mesmo, ante a proibição do Pacto Comissório.

Assim pode-se afirmar que o que pertence ao credor é o valor do bem e não a coisa, portanto este caminho na execução contra a Fazenda Pública também não teria efeito, pois os bens que estão sob sua administração não são passíveis de alienação frente ao caráter público e ao Princípio da Indisponibilidade dos Interesses Públicos.

Além do que a Constituição prevê que os pagamentos estão adstritos ao orçamento anual da entidade devedora, isto é, se ultrapassarem o teto previsto será adiado o pagamento para o próximo ano.

Dessas questões e dificuldades acima citadas que sucedeu a necessidade de um regime diferenciado, de maneira especial, e por isso a Constituição Federal salvaguardou sua execução.

¹³

Nesta senda, a Constituição Federal de 1988 fez a primeira referência a execução e procedimentos acerca desse regime no art. 100, eis o *caput* do artigo abaixo:

“Art. 100. à exceção dos créditos de natureza alimentícia, os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.”

O regime de execução contra a Fazenda Pública é classificado pela doutrina como Execução especial, em função do seu processamento diferenciado. Esta por sua vez poderá ser fundamentada em título executivo judicial ou extrajudicial¹⁴, ou ainda em sentença proferida em ação monitória artigo 535 CPC 2015, contra a Fazenda Pública.

Neste momento, pode-se traçar o seguinte raciocínio: se um dos princípios processuais assegura a Igualdade entre as partes, bem como o devido processo legal, por qual razão não se concede a outra parte (que não a fazenda pública) o mesmo prazo de 30 dias? Mas se estamos procurando a razoável duração do processo, pelo qual motivo a fazenda pública tem o direito de protelar sua resposta? (pois este seria o verbo correto a ser utilizado, uma vez que o prazo não é concedido de forma igualitária).

Ao menos é possível contar com a não suspensão do processo uma certa seguridade quanto a razoável duração do processo, assim podemos concluir que os embargos só poderão ser recebidos com mero efeito devolutivo.

No que tange sobre o cabimento de decisões provisórias contra a fazenda pública, principalmente no que concerne a sentença “transitada em julgado” contida no Art. 100, § 1º da Constituição Federal, mesmo diante de um dispositivo legal como o art.2º -B da lei 9.494/97 que expressamente exclui essa possibilidade, há que se ponderar sua aplicação ante a evidente inconstitucionalidade, diante do já citado direito fundamental à duração razoável do processo.¹⁵

Segue abaixo o referido artigo da Constituição Federal:

“Art. 100, § 1º É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos oriundos de sentenças **transitadas em julgado**, constantes de precatórios judiciais, apresentados até 1º de julho,

¹⁴ Segundo a Súmula 279 do STJ, “é cabível execução por título extrajudicial contra a Fazenda Pública”

¹⁵ marioni

fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente”

Neste sentido, o trecho abaixo enfatiza a violação ao direito fundamental do credor da fazenda pública:

“(…) não é possível admitir essa restrição, já que o credor obviamente também possui direito à tutela jurisdicional tempestiva contra a Fazenda Pública. Ademais a regra constitucional não exclui outros créditos, mas apenas impõe a inclusão no orçamento daqueles originários de sentença transitada em julgado.”¹⁶

Cumpra lembrar que a execução de decisão provisória é diferente da execução de parcela de crédito exequendo que nos embargos à execução opostos pela Fazenda Pública não foi controvertido ou impugnado.¹⁷

Neste caso não há dúvidas que nos embargos parciais a execução prosseguirá quanto a parte não discutida, eis o art. 535 do CPC .

O executado, ainda, poderá pedir o efeito suspensivo, mas apenas em relação ao objeto dos embargos ou a parte do crédito exequendo que foi embargada, estando fora de cogitação a suspensão do crédito não embargado.¹⁸

Em suma:

“Atualmente, não há mais qualquer dúvida que o crédito não embargado pode ser imediatamente executado, e que a execução, neste caso, é de decisão definitiva e não de decisão provisória. A novidade da Lei 11.382/2006 está em relação a possibilidade de execução do crédito embargado. Este crédito poderá ser integralmente executado quando não for atribuído efeito suspensivo aos embargos e, além disto, executado em parte quando o juiz atribuir efeito suspensivo aos embargos apenas em relação a parte do objeto em execução. Apenas neste último caso é que existirá a execução provisória de parcela do crédito exequendo”¹⁹

Neste intento, observa-se uma “boa-intenção” do legislador em salvaguardar o credor em seu direito, mas como podemos notar ao longo deste trabalho que a cada direito do credor há em contrapartida dois benefícios à Fazenda Pública, salva por administrar bens de domínio público, o que proporciona a blindagem deste ente que a

¹⁶ Marioni, 393

¹⁷ Marioni, 393

¹⁸ Marioni 394

¹⁹ Marioni 394

frente de qualquer outro que figurasse o pólo passivo detém de prerrogativas e benefícios ante sua inadimplência.

4. O regime de execução contra a fazenda pública no direito comparado

Como já abordado neste trabalho, a Fazenda Pública possui bens públicos sob sua administração e, esta condição lhe concede procedimento especial ante o processo de execução, isto é, terá tratamento distinto do dispensado ao particular. Tendo em vista que seu patrimônio, a priori, é dirigido à uma finalidade pública não podendo ser livremente onerado ou alienado, em virtude dos princípios norteadores da Administração Pública (também já abordados).

Ante “*a perplexidade quanto a existência de um procedimento de execução contra a Fazenda Pública, tendo em vista que, num Estado Democrático de Direito, o Estado deveria cumprir as decisões judiciais definitivas voluntariamente.*”²⁰

Este capítulo apresentará o procedimento especial aplicado a Fazenda pública de maneira mais crítica que os demais, procuraremos refratar os pontos mais importantes ou mais discutidos pelos doutrinadores.

5. Da Análise do procedimento

A priori, conhecemos que o processo de execução só existirá ante uma inadimplência que será cobrada em juízo de forma forçada. Assim, diante da responsabilidade patrimonial que um tem frente ao outro é que deverá ser instruída a peça inicial desse processo.

A peça inicial ou requerimento, dependendo do caso (execução por procedimento autônomo ou cumprimento de sentença, respectivamente), o interessado após formular a demanda devidamente regular, preenchendo todos os requisitos legais, deverá solicitar a citação ou intimação para que a Fazenda Pública, no prazo de 30 dias, ofereça embargos.²¹

Nesta ocasião, não se aplicará o art.188 do CPC que concede a Fazenda Pública o prazo em quádruplo para contestar, até por que não se trata de defesa. Nem

²⁰ wantuil
²¹ marioni

haverá a possibilidade de aplicar-se o art.191 do CPC²², pois os embargos são processos novos, isto é, dar-se-á em autos apartados. Enfim, o prazo será de 30 dias contados a partir da juntada nos autos do mandado de citação (pessoal) ou intimação, diferentemente do regime de Execução Fiscal.²³

Note-se, por ocasião, que a citação da Fazenda Pública tem a finalidade apenas desta oferecer embargos e, não para pagar ou oferecer bens à penhora. Isso ocorre em virtude de que a Fazenda Pública só pode pagar, através do regime de precatórios,²⁴.

Cumpre lembrar que nos embargos opostos pela Fazenda pública, a matéria que poderá ser alegada é limitada e elencada no art. 535 do CPC 2015, sob pena de indeferimento liminar da peça inicial²⁵ por falta de possibilidade jurídica do pedido, pois deverá enquadrar-se neste rol.

Também inexistente o reexame necessário do julgamento desses embargos, mesmo que a sentença proferida seja contrária aos interesses da Fazenda Pública, assim, a ação seguirá normalmente com a devida expedição do precatório para o adimplemento da dívida.²⁶

O SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, no entanto, “pacificou a controvérsia no sentido de que a decisão que rejeita embargos à execução contra o Estado não se submete ao duplo grau de jurisdição obrigatório”,²⁷ o que se deu nos Embargos de Divergência em Recurso Especial nº 233.619/SP.²⁸

Assim neste mesmo recurso, o relator, Ministro HUMBERTO GOMES DE BARROS, argumentou que: “*aceitar o duplo grau de jurisdição obrigatório no processo executivo seria homenagear a linha de pensamento que enxerga no Poder Judiciário um singelo instrumento de alargamento da dívida pública*”.²⁹

²² Marioni 395

²³ Marioni 394

²⁴ Wantuil 63

²⁵ Marioni 395

²⁶ Marioni 395

²⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, 5ª T. **Recurso Especial n. 639.836/SE**. Relator: Ministro José Arnaldo da Fonseca. Brasília: STJ, J.: 28.09.2005. Disponível em www.stj.gov.br.

²⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, Corte Especial. **Embargos de Divergência em Recurso Especial n.º 233.619/SP**. Relator: Ministro Humberto Gomes de Barros. Brasília: STJ, J.: 01.04.2002. Disponível em www.stj.gov.br.

²⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, Corte Especial. **Embargos de Divergência em Recurso Especial n.º 233.619/SP**. Relator: Ministro Humberto Gomes de Barros. Brasília: STJ, J.: 01.04.2002. Disponível em www.stj.gov.br.

6. Normas processuais de evolução da Fazenda Pública – Evolução

Conhecemos que o processo de execução atual começou a ser construído a partir da Constituição de 1934 em que houve menção do regime de precatório³⁰ que é utilizado até hoje para o adimplemento da dívida pública.

O juiz Vladimir Souza Carvalho faz menção em seu trabalho acerca da origem do regime de precatório³¹ nesta época:

“O Resultado é que o Estado, antes Estado-Juiz, agora tornou-se, pelas necessidades administrativas, Estado-Parte, movendo ações no foro, ingressando em Juízo na defesa de seus interesses econômicos. Para ele, litigando sob a denominação de Fazenda Pública, preparou-se o terreno forense. Vários dispositivos vieram em seu socorro.”³²

O Estado ante sua inadimplência, a priori, deparou-se com algumas situações que não tinha previsto, a primeira era que estava figurando o pólo passivo das ações como se fosse um devedor comum, com obrigações regidas pela esfera cível³³, isto é, seus bens estavam sujeitos a quaisquer atos que resultassem na satisfação do credor.

A solução para este problema, para a Fazenda Pública, foi encontrada pela prática forense, a qual consubstanciada na analogia preencheu aos poucos as lacunas deixadas pelo legislador. A esta também coube a tarefa de criar o precatório,³⁴ pois o Estado teria de pagar a dívida independentemente de qualquer coisa, no entanto, fundamentado no estado democrático de direito para que pudesse haver justiça quanto a ordem dos pagamentos é que criou-se este instituto.

Assim com a experiência de expedição de precatórios para o adimplemento da dívida pública deparou-se com valores muito pequenos, que se entrassem na ordem dos precatórios onerariam demasiadamente a Fazenda pública, em virtude da correção monetária ao qual é submetido antes de ser pago.

³⁰ Ricardo p.01

³¹ Ricardo p.01

³² CARVALHO, Vladimir Souza. Iniciação ao estudo do precatório. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n.76, p. 325/365, out/dez 1982.

³³ carvalho

³⁴ carvalho

Neste passo foram promulgadas as Emendas Constitucionais 20/98 e 30/2000 (esta regulamentada pelas Leis 10.099/200 e 10.259/2001)³⁵ que dispensaram o precatório para as obrigações de pequeno valor.

A constituição de 1934, que primeiro tratou deste procedimento, regulava apenas a execução contra a Fazenda Federal. Em seqüência a Carta de 1937, assegurou da mesma forma que a anterior a execução apenas contra a Fazenda Federal, substituindo somente algumas expressões³⁶ e confundiu a denominação precatório com precatória.

A Carta de 1946, incluiu em seu texto as fazendas estadual e municipal, bem como que os valores devidos fossem endereçados a repartição competente e não aos cofres públicos³⁷, isso traria a responsabilização do ente inadimplente apenas, propiciando a União um controle melhor e descentralizando a competência, obrigando aquele a incluir os gastos respectivos em seu orçamento.

Determinou, ainda, aos Presidente do Tribunal Federal de Recursos e aos Presidentes dos Tribunais de Justiça Estaduais “*a expedição das ordens de pagamentos de acordo com a natureza do ente executado (Fazenda Federal, Estadual ou Municipal)*”³⁸. E em se tratando de autorização para os pedidos de sequestro conferiu a oitiva do chefe do Ministério Público.

A Carta de 1967, alterada pela EC n. 01 de 1969, determinava que a inclusão no orçamento para pagamento de verba era obrigatória e deviam ser apresentados até a data de primeiro de julho do respectivo ano e, conferiu ao Presidente do Tribunal de Justiça que proferiu a referida decisão a competência para expedir as ordens de pagamento.

A seguir, o quadro sinótico adotado nas lições de RICARDO, o qual demonstra a evolução das normas acerca do procedimento de execução contra a Fazenda Pública, conforme a promulgação das Constituições subseqüentes:

Constituição do Império – 1834 – Não cuidou da matéria.	Constituição Republicana –1891 - Não cuidou da matéria.
Constituição de 1934 “Art. 182. Os pagamentos devidos pela Fazenda Pública, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à	Constituição de 1937 “Art. 95. Os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem em que forem apresentadas as

³⁵ Ricardo p.04

³⁶ Ricardo p.04

³⁷ Ricardo p.05

³⁸ Ricardo p.05

<p>conta dos créditos respectivos, sendo vedada a designação de casos ou pessoas nas verba legais. Parágrafo único. Esses créditos serão consignados pelo Poder Executivo ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias ao cofre dos depósitos públicos. Cabe ao Presidente da Corte Suprema expedir as ordens de pagamento, dentro das forças do depósito, e, a requerimento do credor que alegar preterição da sua precedência, autorizar o seqüestro da quantia necessária para o satisfazer, depois de ouvido o Procurador-Geral da República.”</p>	<p>precatórias e à conta dos créditos respectivos, vedada a designação de casos ou pessoas nas verbas destinadas àquele fim. Parágrafo único. As verbas orçamentárias e os créditos votados para os pagamentos devidos, em virtude de sentença judiciária, pela Fazenda Federal, serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias ao cofre dos depósitos públicos. Cabe ao Presidente do Supremo Tribunal Federal expedir as ordens de pagamento, dentro das forças do depósito, e, a requerimento do credor preterido em seu direito de precedência, autorizar o seqüestro da quantia necessária para satisfazê-lo, depois de ouvido o Procurador-Geral da República.”</p>
<p>Constituição de 1946 “Art. 204. Os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação de precatórios e à conta dos créditos respectivos, sendo proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos extra orçamentários aberto para esse fim. Parágrafo único. As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias à repartição competente. Cabe ao Presidente do Tribunal Federal de Recursos ou, conforme o caso, ao Presidente do Tribunal de Justiça, expedir as ordens de pagamento, segundo as possibilidades do depósito, e autorizar, a requerimento do credor preterido no seu direito de precedência e depois de ouvido o Chefe do Ministério Público, o seqüestro da quantia necessária para satisfazer o débito“.</p>	<p>Constituição de 1967, com as alterações da Emenda de 1969. “Art.117. Os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos extra-orçamentários abertos para esse fim. Parágrafo primeiro. É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público de verba necessária ao pagamento dos seus débitos constantes de precatórios judiciários apresentados até 1º de julho. Parágrafo segundo. As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias respectivas à repartição competente. Cabe ao Presidente do Tribunal que proferiu a decisão exequenda, determinar o pagamento Segundo as possibilidades do depósito e autorizar, a requerimento do credor preterido no seu direito de precedência e depois de ouvido o Chefe do Ministério Público, o seqüestro da quantia necessária à satisfação do débito.”</p>

39

Por fim, promulgada a Constituição de 1988 e estabeleceu-se no art. 100 desta o procedimento especial estudado neste trabalho.

Acerca desta Carta não houve grandes modificações, deu-se tratamento privilegiado aos créditos de natureza alimentícia dando preferência sobre todos os demais, o que trouxe discussão entre os doutrinadores, uma vez que consoante a redação do art. 100 da Constituição Federal, estes créditos não eram submetidos ao regime dos precatórios.⁴⁰

³⁹ Ricardo p.05

⁴⁰ Ricardo p.07

7. A efetividade do processo de execução contra a Fazenda Pública

Ante as várias reedições da Medida Provisória n. 2.180, a Lei 9.494/97 recebeu em seu art. 2º-B vedação expressa à execução provisória em detrimento da Fazenda Pública, como já mencionado neste trabalho.⁴¹

Este artigo expressa, como tantos outros, a demasiada preocupação em blindar o patrimônio e imunizar o Poder Público das faltas cometidas por este, uma vez que desconsidera totalmente neste texto qualquer premente necessidade substancial causada ao credor em face de seu inadimplemento.

Assim, pela evidente desconsideração dos direitos fundamentais do credor este artigo ficou sem efeito com a promulgação da EC 32/2001, que ao congelar a utilidade daquele repetiu em seu artigo 2º-B a regra contida no art. 5º da Lei 4.348/64, que também possui identidade de razões com o art. 7º da mesma Lei, o qual ainda de forma mais genérica já dispunha esta matéria no art. 1º, *caput* e §4º da Lei 5.021/66.⁴²

As proibições que constam nestes dispositivos foram incorporadas em lei, bem como no que concerne às ações cautelares em desfavor da Fazenda Pública.

Da mesma forma, as restrições que são impostas ao mandado de segurança em oposição ao Poder Público se estendem às liminares em ações cautelares, conforme prevê o art. 1º da Lei 8.437/92.⁴³ *“Do mesmo modo, o art.3º desse diploma legal tem redação quase idêntica ao art.7º da Lei 4.348/64, conservando, inclusive o termo recurso ex officio, o que (...) foi banido do CPC de 1973 e substituído pelo art.475.”*⁴⁴

O instituto da tutela antecipada foi incluído no CPC pela Lei 8.952/94⁴⁵ e, diante do crescimento da busca desse procedimento, aumentaram, também, os processos em que a Fazenda Pública figurava o pólo passivo.

Assim pode-se afirmar que o art. 1º da Lei 9.494/97 encerra as possibilidades de execução da tutela de urgência em face do Poder Público, quando a matéria abrange dos pagamentos ao funcionalismo público.⁴⁶

Em suma, nas palavras de BUENO:

41 Bueno p.197
 42 Bueno 198-199
 43 Bueno p. 199
 44 Bueno p 199
 45 Bueno p 199
 46 Bueno p 200

“Toda a disciplina legislativa restritiva do mandado de segurança e de sua liminar a esse respeito migrou para a ação cautelar e, logo após sua criação, também para antecipação de tutela contra o Poder Público. Se amanhã a técnica processual incorporar algum novo mecanismo com ânimo de efetividade ao direito processual público seguir-se-á ato normativo que o discipline adequadamente. Há razões para duvidar disso? Infelizmente me parece que não.”⁴⁷

8. As causas e conseqüências das prerrogativas e privilégios da Fazenda Pública

Como observado ao longo deste estudo, a Fazenda Pública possui prerrogativas e privilégios quando figura o pólo passivo de um processo de execução, isto é, o credor daquela ao invés de conseguir a satisfação célere e imediata da quantia devida terá que seguir um rito que mais o restringe do que concede o que lhe é de direito.

Primeiro, o credor aguardará a avaliação do Judiciário acerca da legitimidade da dívida, em seguida após a expedição da ordem pagamento ,ainda, esperará por tempo indeterminado “em ordem cronológica” o adimplemento. Lembrando que o ente devedor que será responsável pelo pagamento irá incluir no seu orçamento financeiro o valor correspondente as dívidas que possui, mas como o orçamento é limitado, se o valor ultrapassar o estipulado os precatório serão incluídos no ano financeiro subsequente.

Eis, então, o evidente desprezo com as necessidades e os direitos fundamentais do credor, que traz mais obstáculos a razoável duração do processo do que mecanismos de celeridade e eficiência.

Assim dispõe o jurista Cassio Scarpinella Bueno:

“O próprio Estado, nessas condições, tem receio de sua Justiça e a torna, quando a pretensão é dirigida contra ele, inefetiva e ineficaz. Verdadeiramente vazia e inócua, porque tardia, porque perdida no tempo, sempre do aguardo do que é tão difícil de ver, o trânsito em julgado. Não se trata, destarte, da discussão quanto à existência de prerrogativas e privilégios da Fazenda Pública em juízo. O que os dispositivos aqui analisados reservam para o Poder Público é sua total e completa imunização do Poder Judiciário. É, também, agredir de morte o princípio da separação dos Poderes.”⁴⁸

⁴⁷ Bueno, p. 200

⁴⁸ BUENO, Scarpinella Bueno. **O Poder Público em Juízo**. 4ed. São Paulo: Editora Saraiva. 2008, p.218.

Nesta senda, há que se discutir muito a verdadeira intenção do Estado, uma vez que protela visivelmente o pagamento de seus débitos, esta atitude, bem como a existência de um processo de execução contra a Fazenda Pública, contraria os valores que deveriam direcionar à administração dos bens públicos, como por exemplo o adimplemento espontâneo daquilo que é devido.

Na lição de BUENO:

“(...) parece que o Estado, ciente que pode ser acionado por atos que pratica, confortavelmente modifica regras processuais para que o acesso à justiça e sua efetividade correlata sejam apenas e tão-somente ilusórias. Nko afã de tutelar interesses secundários, desvia-se de seus misteres primários e do verdadeiro interesse público. Frustra expectativas e nega a fonte de sua própria criação, a Carta Constitucional”⁴⁹

Neste passo, também, percebe-se que o procedimento especial concedido à Execução contra a Fazenda Pública tem sido utilizado deliberadamente como instrumento procrastinatório da dívida, ao invés de servir de medida eficaz e célere para saldar os débitos e resguardar os direitos daquele que foi prejudicado pelo inadimplemento.

Nota-se, portanto, que o credor é duplamente lesado, uma vez pelo inadimplemento e outra pelo procedimento extremamente burocrático, que elimina a última opção que tinha de ter o que lhe é de direito buscando a tutela jurisdicional do Estado.

9. O Regime de precatórios efetuado pela Fazenda Pública

Ao longo deste estudo conhecemos que os precatórios tiveram origem da prática jurídica, isto é, surgiram da necessidade e da criatividade de um magistrado que ao solucionar um litígio deu azo a interpretações analógicas dos demais profissionais.

Ademais, passou a ser amparado por lei e o legislador viu amplas possibilidades em resguardar e romanticamente proteger o interesse público. No entanto, como se analisa neste trabalho essa forma de organizar o pagamento que a

⁴⁹

BUENO p.322

princípio revelava-se uma excelente idéia, ao longo dos anos passou a representar uma afronta aos direitos fundamentais do credor.

A seguir será exposto como ocorre o adimplemento dos credores que recebem ordem de pagamento por precatório.

Primeiramente, ante a não apresentação dos embargos à execução pela Fazenda Pública ou sendo estes julgados improcedentes, o procedimento executório seguirá na forma prevista, pelo já citado, art. 535, §3 do CPC 2015 que trata da requisição de pagamento endereçada a Administração Pública.⁵⁰

Assim frente a existência de uma sentença judicial condenatória transitada em julgado, ou de um título executivo extrajudicial contra o Poder Público, após o devido processo legal ter-se-á, enfim, mo direito de prever quando a dívida será adimplida.

Expedidos pelo juiz da execução, este assemelha-se a uma carta de sentença, porém com a finalidade de ser dirigido a entidade condenada para que esta inclua o respectivo valor no próximo orçamento financeiro.⁵¹

Caberá, então, àquele juiz a elaboração do precatório bem como o seu encaminhamento ao presidente do tribunal, o qual tem a competência de enviar a requisição ao ente condenado para inclusão em orçamento.⁵² Assim pode-se dizer que o trabalho exercido pelo Tribunal é meramente administrativo, uma vez que analisará apenas a forma do documento, pois o mérito da questão já foi discutido pelo juízo *a quo*.

Pelos motivos expostos no parágrafo anterior é que o legislador não teve como cogitar a aplicação da coisa julgada⁵³, isto é, por que o tribunal exerce apenas função administrativa.

Assim serão organizadas a inclusão dos precatórios no orçamento do ente condenado:

“Os precatórios apresentados até 1º de julho deverão ser obrigatoriamente incluídos no orçamento da entidade, para pagamento até o final do exercício seguinte (art. 100, §1º da CF). Esta obrigatoriedade é limitada pela disponibilidade orçamentária do ente condenado (art. 100, §2º da CF). Assim, eventualmente, mesmo os precatórios apresentados até a data de 1º de julho poderão não ser pagos o

⁵⁰ Wantuil p.67

⁵¹ Marioni 396

⁵² Marioni 396

⁵³ Marioni p396

exercício financeiro seguinte, por conta de insuficiência de recursos para saldar todos os débitos, ficando postergado para o exercício financeiro subsequente. Por seu turno, os precatórios apresentados após 1º de julho serão encaminhados para inclusão no orçamento seguinte ao próximo, preservando-se assim a ordem nos pagamentos devidos.”⁵⁴

Em função deste adiamento é que se encontra com facilidade casos em que o credor demora anos para ter a satisfação do débito⁵⁵, mesmo aqueles que possuem créditos preferenciais que são os de caráter alimentar são submetidos ao moroso procedimento dos precatórios.

Existem, ainda, alguns dispositivos novos que foram introduzidos pela última reedição da Medida Provisória n.2.180-35/2001 na Lei 9.494/97, dentre eles está o Art.1º-E⁵⁶ que permite uma revisão pelo Presidente do Tribunal nas contas elaboradas para aferir precatórios antes que o pagamento seja efetuado, a fim de evitar qualquer irregularidade.

No entanto, nota-se um interesse contraditório ao princípio da moralidade na administração pública, uma vez que esta revisão só será determinada nas execuções de grandes valores contra a Fazenda Pública

10. A natureza jurídica da dívida pública

Assim, sabendo que o pagamento dos precatórios será efetuado conforme a ordem cronológica de sua apresentação, então, deve-se lembrar que haverá ordem diferente aos precatórios provenientes de créditos de natureza alimentar.

11. Conclusão

Valendo-se das alterações do trazidas pelo o novo diploma processual, da constituição federal e da legislação analisamos: O procedimento adotado pela nova ordem processual consoante a fazenda pública.

A evolução das normas processuais que protegem e diferenciam a mencionada instituição do particular e a efetividade do processo de execução contra a fazenda pública.

As causas e as consequências das prerrogativas adotadas pela (CF de 88), à fazenda pública.

⁵⁴ Marioni 396

⁵⁵ Marioni 396

⁵⁶ BUENO, p. 288

O regime de precatórios efetuados pela fazenda pública, a proteção da lei a esse regime e ao interesse público.

Conclui-se a ainda que as prerrogativas e os procedimentos especiais dado a fazenda pública tem o condão de proteger o erário público e a coletividade contra execuções infundadas e injustificáveis que trariam danos irreparáveis ao Estado.